



Public Service Commission
of Canada

Commission de la fonction publique
du Canada

Government
Publications

CA1
CS
- 2009S72

Study on the data collection of non-advertised appointment processes

A study by the Public Service
Commission of Canada

October 2009



Canada

Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

Information: 613-992-9562
Facsimile: 613-992-9352

This report is also available on our Web site at www.psc-cfp.gc.ca.

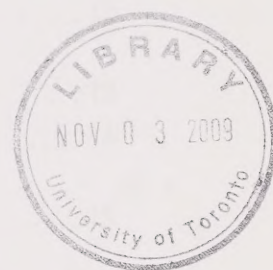
Cat. No. SC3-146/2009
ISBN 978-1-100-50110-9

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Public Service
Commission of Canada, 2009

Study on the data collection of non-advertised appointment processes

A study by the Public Service
Commission of Canada

October 2009





Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115511412>

Table of Contents

Summary	3
Introduction	5
Background	5
Issue of study	5
Focus of the study	7
Approach	7
Context	8
Observations	9
Overview	9
Relevance: The information gathered should meet the needs of the clients	10
Accuracy: The information gathered should correctly describe appointment information	12
Timeliness: The information gathered should be available to clients in a reasonable amount of time	13
Accessibility: The information gathered should be easily accessed	14
Interpretability: The meaning of the leading indicators should be easily understood	15
Coherence: The information gathered by different organizations should be comparable	16
Concluding remarks	17
Study team	18
Appendices	19
Appendix 1: About the study	19
Appendix 2: Reporting methodology	21
Appendix 3: Leading indicators of long-term success	22
Appendix 4: Glossary	24

Summary

The 2005 *Public Service Employment Act* (PSEA), as well as the related appointment policies, provides deputy heads with the necessary flexibility to meet the needs of their organization, notably the choice of appointment process. The core values of merit and non-partisanship, as well as the guiding values of fairness, transparency, access and representativeness, will influence the choice of appointment process.

Non-advertised appointment processes have been assessed by the Public Service Commission (PSC) as a risk area which needs to be more closely monitored by deputy heads to ensure respect of the core and guiding values. Further, the PSC has expressed a need to collect more rigorous and detailed information about non-advertised appointment processes.

The ratio of non-advertised appointment processes to total appointment processes is used by the PSC as an indicator of organizational effectiveness and adherence to the guiding value of access. However, with incomplete information about the circumstances under which non-advertised appointment processes occurred, the ability to assess the risks associated with such appointment processes is limited.

The purpose of the study was to describe data collection practices related to non-advertised appointment processes and the limits of the data available, as well as to explore associated risks and areas for improvement for the PSC and organizations.

The study focused largely on the non-advertised appointment activities of four organizations: the Canadian International Development Agency, Citizenship and Immigration Canada, Library and Archives Canada and Transport Canada. It included approximately 50 files from each of the selected organizations, consisting of 10 advertised appointment processes and 40 non-advertised appointment processes for the period of April 1, 2007, to March 31, 2008.

While all four of the organizations examined had a formal human resources (HR) system, three of the organizations did not rely solely on their HR system to provide information to the PSC. The Canadian International Development Agency, for example, maintains a separate Excel-based database to help manage the hiring process. In the case of Citizenship and Immigration Canada, data entry into PeopleSoft is highly decentralized, requiring the organization to cross-reference data in PeopleSoft with data from an Excel-based system. At Library and Archives Canada, the current version of the Human Resources Information System (HRIS) does not allow for customized queries; therefore, staff rely on the process number or on a manual review of the appointment file to determine the type of appointment process. Transport Canada is the only organization that uses its HR system to manage the hiring process as well as position information.

While the calculation of the leading indicators related to access is easy to understand and is well documented, organizations were unanimous in their concern that the ratios of non-advertised appointments (ACC-1 and ACC-3) do not provide a meaningful measure of the value of access to public service positions. (Refer to Appendix 3 for a complete list of the leading indicators related to effectiveness and adherence to the staffing values.)

The study found that accuracy varied among organizations and that issues of both over-coverage and under-coverage exist. Errors in coding were also found. The amount of time and effort required for submitting data to the PSC and the capacity to respond to changing requests vary greatly among organizations.

There is a limited level of coherence of information reported to the PSC for extensions to acting appointments. One organization treats such extensions to acting appointments as subsequent non-advertised appointments, while the remaining organizations treat such extensions as administrative measures. However, for the purpose of the quarterly reports to the PSC, two organizations consider these as appointments.

The PSC is committed to clarifying the policy interpretation surrounding extensions to acting appointments. Further, the PSC will explore other options and methods of data collection from organizations.

Introduction

Background

The 2005 *Public Service Employment Act* (PSEA), as well as the related appointment policies, provide deputy heads with the necessary flexibility to meet the needs of their organization, notably the choice of appointment process. A process can be internal or external advertised, or internal or external non-advertised. The core values of merit and non-partisanship, as well as the guiding values of fairness, transparency, access and representativeness, will influence the choice of appointment process.

As per the Public Service Commission (PSC) *Policy on Choice of Appointment Process* and related documents, due consideration should be given not only to the core and guiding values and to human resources (HR) planning but also to the position requirements, operational realities, workforce characteristics and other considerations related to short-term situations. However, the PSC considers that the core and guiding values should lead to advertised processes more often than to non-advertised processes.

As part of their accountability, deputy heads are required to establish organizational criteria to identify the circumstances under which the use of non-advertised processes is appropriate for their organization. As per the *Public Service Commission 2007-2008 Annual Report*, non-advertised appointment processes may be appropriate under certain conditions and would likely be selected by the manager for appointments following a reclassification or promotions within developmental programs.

Issue of study

Over the years, non-advertised appointment processes have been assessed by the PSC as a risk area which needs to be more closely monitored by deputy heads to ensure respect of the core and guiding values. Therefore, the PSC has expressed a need to collect more rigorous and detailed information about non-advertised appointment processes. There is also a requirement for continuous monitoring to ensure a reliable information base for the assessment of organizational performance and respect of the core and guiding values.

As noted in its annual report for 2007-2008, the PSC estimates that 43% of all appointments, internal and external, made under the PSEA in 2007-2008 were done through non-advertised processes. This figure is at 28% for external appointments. It is worth noting that for acting appointments only, 70% were made through non-advertised processes.

The PSC's 2006 *Report on Preliminary Data Collection Activities Related to Advertised versus Non-advertised Appointments* identified problems with the data quality of appointment information reported by organizations.

There are various means by which organizations can provide the information requested by the PSC. They have the option of supplying the information through a download from their HR system, or manually reporting the information using a PSC Excel template or other format.

As indicated in the report by the Council of Systems Cluster Groups entitled *A Retrospective and Current Analysis of the Corporate Administrative Systems Clusters in the Government of Canada 2007-2008*, a variety of administrative systems is available to public service organizations for the management of HR information. The two most common systems include the Government of Canada Human Resources Management System (PeopleSoft) and the Human Resources Information System (HRIS); however, there is an array of other HR systems, including, Transport Integrated Personnel System (TIPS) and Systems Applications Products (SAP).

Currently, organizations must submit data to the PSC quarterly, or bi-annually for small organizations, on the use of advertised and non-advertised appointment processes, indicating as well whether the process was internal or external. With this information, the PSC calculates the ratio of external non-advertised appointment processes to total appointment processes, which is referred to as the Access 1 leading indicator (ACC-1); and the ratio of internal non-advertised appointment processes to the total appointment processes, which is referred to as the ACC-3 leading indicator. (Refer to Appendix 3 for a complete list of the leading indicators related to effectiveness and adherence to the staffing values.) The PSC uses the ratio of non-advertised appointment processes to total appointment processes as an indicator of organizational effectiveness and adherence to the guiding value of access. However, with incomplete information about the circumstances under which non-advertised appointment processes occurred, the ability to assess the risks associated with such appointment processes is limited.

Focus of the study

Approach

The purpose of the study was to describe data collection practices related to non-advertised appointment processes and the limitations of the data available, as well as to explore associated risks and areas for improvement for the Public Service Commission (PSC) and organizations.

This study was conducted using Statistics Canada's Quality Assurance Framework, which defines the six dimensions of data quality: relevance, accuracy, timeliness, accessibility, interpretability and coherence. A full definition of each of these dimensions can be found in Appendix 2.

The study focused largely on the non-advertised appointment activities of four organizations: the Canadian International Development Agency, Citizenship and Immigration Canada, Library and Archives Canada and Transport Canada. The organizations selected are subject to the PSEA.

Exhibit 1: Organization profiles

	Canadian International Development Agency	Citizenship and Immigration Canada	Library and Archives Canada	Transport Canada
Size	Medium	Large	Medium	Large
Regions	No	Yes	Yes	Yes
HR system used	SAP	PeopleSoft	HRIS	TIPS
Secondary tracking system used	Yes	Yes	Yes	No
Criteria for non-advertised appointment processes	Yes	Yes	Yes	Yes
DSAR rating for ACC-1	Opportunity for improvement	Acceptable	Attention required	Acceptable
DSAR rating for ACC-3	Acceptable	Acceptable	Acceptable	Opportunity for improvement
Reporting to PSC	Quarterly	Quarterly	Quarterly	Quarterly
General approach to extract data for quarterly reports	Use of secondary tracking system	Use of secondary tracking system and HR system	File review based on process number	Use of HR system

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission of Canada

The study activities included interviews with key stakeholders from the four organizations in order to obtain an understanding of their data collection process and related risks. Interviews were also conducted with PSC stakeholders to identify the organizations' reporting requirements and key reporting issues. The study also included an analysis of appointment and system documentation as well as other information, including organizational monitoring reports. Finally, the study included observation of the data collection process in the organizational human resources (HR) systems and the file review of a random sample of appointment processes.

The study included approximately 50 files from each of the selected organizations, consisting of 10 advertised appointment processes and 40 non-advertised appointment processes for the period of April 1, 2007, to March 31, 2008. This sample allowed for an assessment of general data quality for each organization for non-advertised processes; the combined advertised processes from each organization allowed for an estimation of general data quality across all four organizations.

For more information regarding the study objectives and methodology, see Appendix 1.

Context

There are various reasons for not soliciting applications for a process and for proceeding with a non-advertised appointment process. For example, for developmental programs, potential participants must meet the conditions of participation and the required qualifications, as defined in the organizational entry requirements. The subsequent non-advertised promotions are based on the participant meeting the requirements of his/her current level and thereby qualifying for the next level. Promotion to the next level takes place after an assessment has been made against the relevant competency profile and after other program requirements have been met. As demonstrated, the impact on the core and guiding values will depend on the circumstances surrounding the choice of a non-advertised appointment process.

Observations

Overview

While all four of the organizations examined had a formal human resources (HR) system, three of the four organizations did not rely solely on their HR system to provide their quarterly reports to the Public Service Commission (PSC). As a result, these organizations maintain a separate system — typically using Excel-based systems designed in-house — to manage this information. HR systems such as PeopleSoft, SAP and HRIS are used primarily for the storage of position information, and not for the management of the appointment process. The HR system is normally used to generate a process number at the beginning of the hiring process, while the remaining information would be captured subsequent to the appointment.

Based on the file review of a random selection of files, almost half of all non-advertised processes are either acting appointments of four months or over, or are extensions of acting appointments. Table 1 lists, in order of frequency, the various types of non-advertised processes that the four organizations conducted during the 2007-2008 fiscal year.

Table 1: Distribution of types of non-advertised processes

Type of non-advertised processes	#	%
Acting of four months or over	49	36%
Acting extensions	17	12%
Student bridging	12	9%
Developmental program – Organizational	10	7%
Reclassification	8	6%
Promotion	8	6%
Incumbent-based appointment	8	6%
Employment equity	7	5%
Conversion of tenure of employment from term to indeterminate	6	4%
Other	5	4%
Shortage group	4	3%
Special assignment pay plan	2	1%
Developmental program – Government-wide	1	1%
Total	137	100%

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission of Canada

As per the Appointment Policy Questions and Answers for the Choice of Appointment Process, the PSC has indicated a preference for advertised appointment processes to ensure respect of the guiding values. Respect of the value of access ensures that persons have a reasonable opportunity to apply and be considered for employment. However, under certain circumstances, non-advertised appointment processes provide the necessary flexibility to deputy heads. Appointments resulting from developmental programs, reclassifications, the special assignment pay plan (SAPP) and incumbent-based appointments, as well as some appointments of designated employment equity (EE) group members, will usually result in a non-advertised appointment process. For other types of appointments the use of non-advertised processes may have a greater impact on the guiding values.

Relevance: The information gathered should meet the needs of the clients

The relevance of statistical information reflects the degree to which it meets the needs of clients. Indicators ACC-1 and ACC-3 reflect the ratio of appointment processes that are non-advertised to external and internal appointment processes, respectively. The ratio of processes that are non-advertised is used as an indicator of access to federal government positions. High ratios of ACC-1 and ACC-3 may contribute to poor performance measures for organizations.

There are common criteria for the use of non-advertised appointment processes among the four organizations. For example, all have included reclassification, acting for less than 12 months, developmental programs, student bridging and highly specialized skills as criteria for using a non-advertised appointment process. There are further criteria that are common among more than one organization, including SAPP, EE appointment, conversion of tenure of employment from term to indeterminate and emergency situations. Based on the above organizational criteria, the type of non-advertised appointment processes is captured electronically in three of the four organizations.

Discussions with stakeholders within the PSC and the four selected organizations have raised concerns regarding the relevance of these indicators, given the manner in which they are calculated. Organizations have been critical of the fact that high ratios do not necessarily indicate reduced access to positions, given that non-advertised appointments may be used for promotions as part of a developmental program, when appointing a person to his/her reclassified position or when bridging a student into an indeterminate or term position. Organizations consider that these non-advertised processes do not represent a risk to the value of access. As a result, in February 2009, the PSC revised the type of appointment process applicable to student bridging appointments from non-advertised to advertised.

As part of its own internal risk management strategy, the Canadian International Development Agency differentiates non-advertised processes into two separate categories: those considered to be of higher corporate risk (e.g. any appointments to EX-level positions, acting appointments over 12 months or promotions) and those that present lower risk (e.g. reclassifications, promotions within an approved developmental program or student bridging). In addition to having separate approval processes for these two categories of non-advertised processes, the Canadian International Development Agency also produces separate statistics for each category, as they believe that it is more important to monitor and restrict the higher risk processes.

The opinion that the current method of calculating ACC-1 and ACC-3 produces an ambiguous measure of an organization's performance was expressed by all of the selected organizations. In addition, the PSC's division responsible for handling organizational inquiries regarding the data analysis for leading indicators has noted that this opinion is expressed uniformly across government organizations. Similarly, the PSC's division responsible for compiling the leading indicators and reporting them to organizations has expressed the opinion that more detailed information regarding the types of non-advertised processes would improve the relevance of the leading "Access" indicators. The ratios (ACC-1 and ACC-3) that are calculated by the PSC are discussed with the various organizations to determine whether or not they are relevant reflections of access to positions. This, as well as other information, is taken into account by the PSC in determining the final rating for these leading indicators.

To illustrate the impact of redefining ACC-1 and ACC-3, the variables were recalculated using the data from the sample of files selected for the file review. Based on the current definition, ACC-1 (external non-advertised processes) for all four organizations combined is 24% and ACC-3 (internal non-advertised processes) is 61%. If, for example, we calculate using only acting, acting extensions, promotions, conversion of tenure of employment from term to indeterminate (prior to the conversion period), shortage group and other appointments, the ratios become 9% and 38%, respectively.

Organizations were unanimous in their concern that the current method of calculating ACC-1 and ACC-3 leading indicators did not provide a relevant measure of access to public service positions.

Accuracy: The information gathered should correctly describe appointment information

Accuracy is the degree to which information correctly describes the phenomena that it was designed to measure. Two elements of accuracy that are relevant for administrative data are coverage and validity. Coverage is the degree to which the list of appointments provided by organizations to the PSC is a true reflection of their population of appointments. Over-coverage occurs if the list of appointments includes appointments from outside the population. Under-coverage occurs if the list of appointments is missing appointments from within the population. Validity is the accuracy of the data found within the dataset. Both coverage and validity are necessary conditions for generating accurate indicators.

The PSC receives organizations' quarterly reports which list the characteristics of all specified appointments needed for calculating ACC-1 and ACC-3. These include appointments to the public service, promotions and acting appointments of four months or over. As a quality control procedure, the lists of appointments from the organizations are compared with a list of all known appointments from the PSC Fiscal Database, a database generated by the PSC from payroll information. The result of this comparison illustrates the degree of under-coverage within the quarterly reports.

Overall, federal government organizations sent the PSC 69% of all appointments listed in the PSC Fiscal Database for the 2007-2008 fiscal year. Of the four organizations examined, Transport Canada provided a relatively complete list of appointments (87%). Library and Archives Canada and Citizenship and Immigration Canada had near-average under-coverage rates (68% and 67%), and the Canadian International Development Agency had the lowest under-coverage rate of the four selected organizations (57%).

As part of the file review, the percentage of over-coverage was calculated. The quarterly reports sent from organizations to the PSC for the 2007-2008 fiscal year contained processes that should not have been included, such as deployments and term extensions. Only Transport Canada had an over-coverage rate of 0%, while the three remaining organizations had over-coverage rates that ranged from 7% to 12%.

Of equal importance to coverage is the validity of the information that is sent to the PSC. The file review demonstrated that this information contained some errors. While the Canadian International Development Agency had the lowest coverage rate, we found no errors in the data they sent. Conversely, Transport Canada sent the most complete information; yet, it had the highest error rate (14%). It should be noted, however, that more than half of the errors discovered in Transport Canada files were likely due to a systemic problem, which has since been corrected. Some advertised processes were coded as non-advertised. Specifically, while the first appointment from an advertised process was coded as advertised, subsequent appointments under that same process number were coded as non-advertised.

Of the 40 files reviewed from the sample that organizations indicated were advertised, only 1 (2%) was actually non-advertised. Of the 152 files that organizations indicated were non-advertised, 16 (11%) were found to be advertised. Six of these cases were subsequent appointments. This ambiguity between advertised and non-advertised appointments in the context of the collective staffing processes raised a number of questions in the HR community. It was clarified in January 2008 in a Letter to Heads of HR (08-02) that, in order to maximize flexibility, managers can make advertised appointments from a pool if the advertisement includes information clearly indicating how, by whom and for what occupational groups and/or level(s) the results of the collective appointment process may be used. When appointments (i.e. the first and all subsequent appointments) made from the pool are consistent with the information provided in the advertisement, they are considered advertised appointments.

Files were also assessed for their accuracy relative to being internal or external appointments. Of the 44 files that organizations listed as external appointments, 1 (2%) was actually internal and, of the 148 files that organizations listed as internal appointments, 7 (5%) were, in fact, external.

Accuracy varies among organizations, given the existence of over-coverage and under-coverage as well as errors in coding.

Timeliness: The information gathered should be available to clients in a reasonable amount of time

Timeliness refers to the delay between the end of a reference period to which the information pertains and the date on which the information becomes available. In the case of the PSC quarterly reports, timeliness is affected by two stages of data processing. The first is the abstraction or entry of information into electronic format; the second is the extraction of this information into a format that can be used by the PSC, and any required quality control measures.

Based on the interviews conducted with organizations, the delays associated with the entry of data into electronic formats is not a major factor affecting the timeliness of data. In the four organizations examined, information was typically entered into HR databases on a timely basis, with minimal backlogs.

The delays associated with the extraction and preparation of data showed extremely wide variances. While Transport Canada could produce the PSC quarterly report in a matter of days and with minimal effort, Citizenship and Immigration Canada estimated that it required approximately one month of effort from 1.5 full-time equivalents to prepare one quarterly report. This level of effort is due in part to the fact that much of their HR data management is decentralized, a characteristic associated with the structure of the organization and the nature of the work they perform.

Library and Archives Canada and the Canadian International Development Agency also reported that the preparation of PSC quarterly reports requires a great deal of effort. Organizations are requested to submit their quarterly reports one month after the end of each quarter. In the first quarter of the 2008-2009 fiscal year, approximately 15% of all federal government organizations were not able to meet this deadline. This statistic does not illustrate the differing levels of effort required by organizations to produce the PSC quarterly reports, but it does reveal that many organizations are not managing data in such a way as to easily access it. During the previous fiscal year, two of the four selected organizations asked for extensions for submitting their quarterly reports.

The amount of time and effort required to submit data varies greatly between organizations. Fifteen percent of all federal organizations were not able to meet the one-month deadline for submitting quarterly reports.

Accessibility: The information gathered should be easily accessed

Accessibility refers to the ease with which statistical information can be obtained. Reduced accessibility of data can be associated with reduced accuracy, including poor coverage and validity. Data that are easily accessible are likely to be accessible through electronic means and to require minimal manipulation. The data is therefore accessed in a more standardised manner (i.e. through electronic queries). When errors occur in the performance of an electronic query, they tend to be systemic, that is, the same type of error will occur multiple times. Such an error requires only one correction to the HR system to eliminate the occurrence of that type of error. Alternatively, errors that are associated with manual manipulation can result from inexperience, fatigue, indifference or human error. As a result, the variance of this type of error is much greater and more difficult to detect and correct.

As seen in the four organizations examined, there is an array of effort required to access information. In the case of the Canadian International Development Agency, information stored in SAP is not easily accessible given the amount of time and effort required to create customized queries (i.e. the Canadian International Development Agency estimates that the time necessary to adjust SAP to generate the PSC quarterly reports is approximately 18 months). As a result, the Canadian International Development Agency relies on an Excel-based system to manage the appointment process as a source of information for the PSC quarterly reports. As needed, the organization may refer to the appointment file to collect the required information.

At Citizenship and Immigration Canada, in order to help ensure data quality, production of the quarterly reports begins with reconciliation between data from their PeopleSoft system and an Excel-based system. Anomalies are then manually reviewed.

Library and Archives Canada's current version of HRIS does not allow for customized queries. Staff rely on the interpretation of the process number to determine the type of process or, in many cases, on a manual review of the original appointment file to gather all the data needed for the PSC quarterly reports. This organization is currently in the process of developing an Access database for managing appointment processes.

Transport Canada is the only organization that uses its HR system to manage hiring process as well as position information. The organization has the capacity to easily modify its system and produce customized queries. The PSC quarterly reports are completed through electronic queries.

The accessibility of data and the capacity to respond to changing requests for data varies greatly among organizations. One organization has the data stored centrally and has the ability to perform customized queries with little effort. The remaining organizations require more complex procedures to produce data, which significantly increase the risk of error and reduce timeliness.

Interpretability: The meaning of the leading indicators should be easily understood

Interpretability refers to the availability of supplemental information in order to properly understand the leading indicators. The organizations are responsible for providing data from which the PSC calculates the leading indicators. As such, it is the PSC's responsibility to provide the supplemental information for interpreting the leading indicators. Both ACC-1 and ACC-3 are relatively simple variables, and our examination found sufficient internal PSC documentation explaining how the statistics are calculated.

The calculation of the leading indicators related to access is easy to understand and is well documented.

Coherence: The information gathered by different organizations should be comparable

Coherence of statistical information reflects the degree to which it can be successfully brought together with other statistical information. In this case, a high degree of coherence among the organizations in producing PSC reports is critical for being able to bring the data together and make valid inter-organizational comparisons. All organizations need to have standard concepts and classifications or groupings of data in order to produce reliable statistics.

The *2006 Report on Preliminary Data Collection Activities Related to Advertised versus Non-advertised Appointments* indicated that there were inconsistencies in the interpretation of certain appointment processes. As noted earlier, the PSC issued a letter in January 2008 to clarify when a collective staffing appointment should be reported as an advertised or a non-advertised appointment.

However, a further data definition issue was identified following the file review of extensions to acting appointments that were originally of four months or over. One organization treated such extensions to acting appointments as subsequent non-advertised appointments, while the remaining organizations treated such extensions as administrative measures. However, for the purpose of the quarterly reports to the PSC, two organizations considered acting extensions as appointments. The Public Service Staffing Tribunal decisions indicate that extensions to acting appointments are considered appointments. However, there is currently no PSC policy interpretation on this matter. This data definition issue contributes to a reduced level of coherence of the data collected and reported by the PSC; further, it can affect inter-organizational comparisons, as well as inflate the ratio of non-advertised appointments for certain organizations. The PSC will examine this issue as part of its policy review and its five-year review of the PSEA.

The data definition issue surrounding extensions to acting appointments reduces the level of coherence of information reported to the PSC.

Concluding remarks

The quality of data from organizations depends on several interrelated factors, including the size and structure of the organization, the type of human resources (HR) system being used and the availability of resources to maintain HR information. This study illustrates how the challenges to producing quality data vary greatly among organizations.

Transport Canada has a system that can be used to manage appointments and easily produce data. Although data is entered in several regions, it is managed centrally. This system can be modified to meet Transport Canada's needs and those of central agencies.

The Canadian International Development Agency's current HR system, SAP, is used in few other organizations. There are few resources available with the capacity to modify the system, limiting its responsiveness.

Library and Archives Canada is a medium organization which has limited resources available for maintaining a complex HR system.

The management of Citizenship and Immigration Canada's HR data is decentralized and must be cross-referenced to a secondary tracking system, contributing to the difficulty of reporting information regarding select appointments.

In three of the four organizations examined, detailed information regarding non-advertised processes is captured electronically but, for two, it remains difficult to access. If the data were accessible, a more relevant measure of access to positions could be calculated. Organizations, however, already seem to have great difficulty meeting the current demands of the Public Service Commission (PSC) quarterly reports.

The PSC is committed to clarifying the policy interpretation surrounding extensions to acting appointments. Further, the PSC will explore other options and methods of data collection from organizations.

Study team

Vice-President, Audit, Evaluation and Studies Branch:

Jean Ste-Marie

Director General, Government-wide Audit and Evaluation Directorate:

Terry Hunt

Director, Audit and Studies Division:

Ewa Ochmann

Manager, Audit and Studies:

Manon LeBrun

Manager, Systems and Methodology:

Paul Pilon

Functional Expert:

Maria Catana

Analysts:

Guillaume Fontaine

Linda McNamara

Renée-Anne Ouellet

Student:

Natalie Desimini

Appendices

Appendix 1 – About the study

Objective

The purpose of the study was to describe data collection practices related to non-advertised appointment processes and the limitations of the data available, as well as to explore associated risks and areas for improvement for the Public Service Commission (PSC) and organizations.

Approach

The study focused on the non-advertised appointment activities of four organizations for the period of April 1, 2007, to March 31, 2008. Organizations were selected based on the following criteria: (1) obtaining a critical mass of non-advertised appointment processes; (2) obtaining organizations that use different human resources (HR) information management systems; (3) obtaining a mix of medium and large-sized organizations; and (4) obtaining both centralized and decentralized organizations.

As a result of the above selection process, the following organizations were included in the study:

- the Canadian International Development Agency;
- Citizenship and Immigration Canada;
- Library and Archives Canada; and
- Transport Canada.

Multiple lines of evidence were used to address the study objectives, including the following:

- Interviews with key stakeholders, including the following representatives within each organization: HR operations, HR oversight and HR systems specialists;
- Examination of the organizational information of appointment processes and its potential use for data analysis;
- Observation (walk-through) of the data collection process from the appointment file to the HR information management system;
- Documentation review, including various monitoring reports and criteria for non-advertised appointment processes; and
- File review of a representative sample of appointment processes.

Sampling method

The quarterly reports of all appointments from the 2007-2008 fiscal year for the four selected organizations were used as the sampling frame for the selection of processes for file review. Forty non-advertised processes and ten advertised processes were randomly selected from each organization, with the exception of Library and Archives Canada, who had only thirty-six non-advertised appointment processes during that fiscal year. Files that were out of scope, such as deployments or term extensions, were replaced with other randomly selected files. Table 2 summarizes the populations, sample sizes and number of files found out of scope for each organization.

Table 2: Summary of sampling

Organization	Population		Sample		Out of scope
	Advertised	Non-advertised	Advertised	Non-advertised	
Canadian International Development Agency	271	332	10	40	7
Citizenship and Immigration Canada	706	680	10	40	4
Library and Archives Canada	188	36	10	32	5
Transport Canada	704	674	10	40	0
Total	1 869	1 722	40	152	16

Source: Audit, Evaluation and Studies Branch, Public Service Commission of Canada

Confidence intervals from samples of non-advertised appointment processes for individual organizations are +/-10% or better, given a 90% confidence level and deviation rates of 20% or less. The confidence interval from the sample of non-advertised appointment files for all organizations combined is approximately +/- 5%, given a 90% confidence level and deviation rates of 20% or less. The confidence interval from the sample of advertised appointment files for all organizations combined is approximately +/- 10%, given a 90% confidence level and deviation rates of 20% or less. When necessary, weighted ratios are calculated to account for non-proportional sampling.

Appendix 2 – Reporting methodology

The study made use of the Statistics Canada's Quality Assurance Framework to define data quality and organize the lines of inquiry for the study and the report findings. This framework defines six dimensions of data quality.

<i>Relevance</i>	The relevance of statistical information reflects the degree to which it meets the real needs of clients. It is concerned with whether the available information sheds light on the issues of most importance to users. Assessing relevance is a subjective matter, dependant upon the varying needs of users. The Agency's challenge is to weigh and balance the conflicting needs of current and potential users to produce a program that goes as far as possible in satisfying the most important needs, given resource constraints.
<i>Accuracy</i>	The accuracy of statistical information is the degree to which the information correctly describes the phenomena that it was designed to measure. It is usually characterized in terms of error in statistical estimates and is traditionally decomposed into bias (systemic error) and variance (random error) components. It may also be described in terms of the major sources of error that potentially cause inaccuracy (e.g. coverage, sampling, non-response or response).
<i>Timeliness</i>	The timeliness of statistical information refers to the delay between the reference point (or the end of the reference period) to which the information pertains and the date on which the information becomes available. It is typically involved in a trade-off against accuracy. The timeliness of information will influence its relevance.
<i>Accessibility</i>	The accessibility of statistical information refers to the ease with which it can be obtained from the Agency. This includes the ease with which the existence of information can be ascertained, as well as the suitability of the form or medium through which the information can be accessed. The cost of the information may also be an aspect of accessibility for some users.
<i>Interpretability</i>	The interpretability of statistical information reflects the availability of the supplementary information and metadata necessary to interpret and utilize it appropriately. This information normally covers the underlying concepts, variables and classifications used, the methodology of data collection and processing and indications of the accuracy of the statistical information.
<i>Coherence</i>	The coherence of statistical information reflects the degree to which it can be successfully brought together with other statistical information within a broad analytic framework and over time. The use of standard concepts, classifications and target populations promotes coherence, as does the use of common methodology across surveys. Coherence does not necessarily imply full numerical consistency.

Source: Statistics Canada's Quality Assurance Framework, September 2002

Appendix 3 – Leading indicators of long-term success

Intended effects: Progress in improved short-term outcomes

Results: Effectiveness and adherence to staffing values

Merit

MER-1: Managers' satisfaction with the quality of hires;

MER-2: Percentage of non-imperative appointments where the person does not meet the official language profile within the time periods prescribed by regulations;

MER-3: Candidates' perceptions on whether actual job requirements match advertised requirements;

MER-4: Candidates' perceptions on whether the posted qualifications and criteria for positions are bias-free and barrier-free;

MER-5: Trends in founded Public Service Staffing Tribunal complaints and Public Service Commission investigations into staffing; and

MER-6: Trends in in-house investigations and founded complaints.

Non-Partisanship

NP-1: Managers' perception of external pressure to select a particular candidate; and

NP-2: Number of founded complaints related to political influence in staffing.

Representativeness

REP-1: Staffing strategies — employment equity (EE) [distribution of hires versus work-force availability]; and

REP-2: Number and percentage of internal and external staffing advertisements with EE provisions — to enhance access of EE group members to public service positions.

Access

ACC-1: Ratio of non-advertised external processes to total;

ACC-2: Ratio of external processes advertised nationally to total;

ACC-3: Ratio of non-advertised internal processes to total; and

ACC-4: Trends of managers' selection of staffing process.

Fairness

FAIR-1: Candidates' perceptions of the fairness of the assessment process; and

FAIR-2: Percentage of acting appointments that becomes indeterminate in the same or similar position in the same organization.

Transparency

TRANS-1: HR plans and staffing strategies are communicated on organizations' Web sites, and contents are clearly communicated to employees and managers;

TRANS-2: Organizations demonstrate consultation and communication of staffing-related information to unions;

TRANS-3: Length of time that job openings are posted; and

TRANS-4: Candidates' perceptions of openness and transparency in internal staffing.

Appendix 4 – Glossary

Access

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act* requiring that persons from across the country have a reasonable opportunity, in their official language of choice, to apply and to be considered for a public service employment.

Acting appointment

The temporary promotion of an employee.

Acting extension

The increase in the length of the temporary performance of the duties of another position by an employee.

Advertised appointment process

When persons in the area of selection are informed of and can apply to an appointment opportunity.

Appointment

An action taken under the *Public Service Employment Act* to hire or promote someone.

Appointment values

Core values (merit and non-partisanship) and guiding values (fairness, access, transparency and representativeness).

Collective staffing process

An approach that allows for one staffing process to fill several similar positions within or between departments and agencies, as opposed to several individual processes.

Confidence interval

An interval which has a known and controlled probability (generally 95% or 99%) to contain the true value.

Conversion of tenure of employment from term conversion

When a person has been employed in the same organization as a term employee for a cumulative working period of three years without a break in service longer than sixty consecutive calendar days, the organization must appoint the employee indeterminately at the level of his/her substantive position.

Deployment

The movement of a person from one position to another in accordance with Part 3 of the *Public Service Employment Act*. A deployment cannot be a promotion and cannot change the tenure of employment from specified term to indeterminate. A person who is deployed is no longer the incumbent of his or her previous position.

Designated groups

As defined by the *Employment Equity Act*, women, Aboriginal peoples, persons with disabilities and members of visible minorities. Often referred to as employment equity designated groups.

Developmental programs

Programs that offer learning and leadership development by providing hands-on work assignments and formal learning components.

Deviation rate

The total variation displayed by a set of observations, as measured by the sums of squares of deviations from the mean, may in certain circumstances be separated into components associated with defined sources of variation used as criteria of classification for the observations.

External appointment process

A process in which persons may be considered, whether or not they are employed in the public service.

Fairness

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act* requiring that decisions be made objectively and free from political influence or personal favouritism, that policies and practices reflect the just treatment of persons, and that persons have the right to be assessed in their official language of choice.

Incumbent-based appointment

An internal appointment process within the Research and University Teaching groups, if there is a career progression framework established by the deputy head.

Indeterminate employment

Employment of no fixed duration, whether part-time, full-time or seasonal.

Internal appointment process

A process for making one or more appointments for which only persons employed in the public service may be considered.

Leading indicators

Infrastructure, processes, practices and actions, as articulated under the Staffing Management Accountability Framework's Key Change Areas and associated indicators, that are necessary for the achievement of positive staffing results.

Merit

One of the core values of the *Public Service Employment Act*. An appointment is made on the basis of merit when a person appointed meets the essential qualifications for work to be performed, as established by the deputy head, including official language proficiency. The sub-delegated manager may also take into account any current or future asset qualifications, operational requirements and organizational needs.

Non-advertised appointment process

An appointment process that does not meet the criteria for an advertised appointment process.

Non-partisanship

One of the core values of the *Public Service Employment Act*, non-partisanship ensures that appointments and promotions to and within the public service are made free from political influence and supports the capacity and willingness of employees to serve governments, regardless of political affiliation.

Over-coverage

Arises from the presence in the frame of units not belonging to the target population and of units belonging to the target population that appear in the frame more than once.

Promotion

An appointment to a higher-level position.

Public service

As defined by the *Public Service Employment Act*, the organizations named in Schedule I to the *Financial Administration Act*, the organizations named in Schedule IV to that Act and the separate agencies named in Schedule V to that Act.

Reclassification

The reclassification of a position occurs when the evaluation of its work description results in a change to either or both its occupational group and level, due to a significant change in the work assigned to it. A reclassification may be upward, if the work becomes more demanding, or downward, if the work becomes less demanding.

Representativeness

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act* requiring that appointment processes be conducted without bias and without creating systemic barriers in order to help achieve a public service that reflects the Canadian population it serves.

Shortage group

Lack of persons available having the skills, abilities or training required for the functional community.

Special assignment pay plan

Organizations may assign a specified number of employees, for a period of up to three years, to duties and responsibilities that have not been classified or that have been classified at a lower level to which the employee is appointed.

Specified term employment

Part-time or full-time employment of a fixed duration.

Staffing activities

Include internal and external appointments to the public service, deployments, assignments and secondments.

Student bridging

A mechanism that allows managers to hire qualified recent post-secondary graduates who have previously worked in the public service through student employment programs, such as the Federal Student Work Experience Program, the Co-operative Education and Internship Program or the Research Affiliate Program, in accordance with the organizational criteria or policies.

Term extension

The increase in the length of the employment of a fixed duration

Term to indeterminate

The non-advertised appointment of the employee indeterminately at the level of the employee's substantive position prior to the term conversion period.

Transparency

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act*, requiring that information about strategies, decisions, policies and practices be communicated in an open and timely manner.

Under-coverage

Results from the omission from the frame of units belonging to the target population.

Représentativité

Valeur directrice de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* pronant des processus de nomination menés sans parti pris qui ne créent pas d'obstacles systémiques, de façon à ce que la fonction publique soit le reflet de la population canadienne qu'elle sert.

Sous-dénombrement

Absence dans la base de certains éléments qui devraient faire partie de la population.

Surdénombrement

Situation décrivant la présence dans la base, d'éléments qui ne sont pas réellement des membres de la population, et d'éléments qui en font partie, mais qui y figurent plus d'une fois.

Taux d'écart

La variation totale affichée par une série d'observations, laquelle est mesurée par la somme des carrés des écarts de la moyenne, peut, dans certaines circonstances, être divisée en composantes associées à des sources définies de variation servant de critères de classification pour les observations.

Transparence

Valeur de dotation de la fonction publique visant une communication ouverte, en temps opportun, avec les fonctionnaires et les candidats quant aux pratiques et décisions en matière de dotation.

Valeurs de nomination

Valeurs fondamentales (mérite et impartialité) et valeurs directrices (justice, accessibilité, transparence et représentativité).

Nomination intérimaire

Promotion temporaire d'un fonctionnaire.

Processus de dotation collective

Méthode grâce à laquelle un processus unique de dotation permet de pourvoir des postes similaires au sein des ministères et organismes (ou entre eux), par opposition à plusieurs processus individuels.

Processus de nomination annoncé

Lorsque les personnes de la zone de sélection sont informées d'une occasion de nomination et peuvent poser leur candidature.

Processus de nomination externe

Processus auquel peut prendre part quiconque travaille ou non à la fonction publique.

Processus de nomination interne

Processus permettant de procéder à une ou plusieurs nominations uniquement parmi les personnes employées dans la fonction publique.

Processus de nomination non annoncé

Processus de nomination ne répondant pas aux critères relatifs à un processus de nomination annoncé.

Programme de rémunération d'affectation spéciale

Les organisations peuvent assigner un certain nombre d'employés, pour une période maximale de trois ans, à des tâches ou à des responsabilités qui n'ont pas été classifiées ou qui l'ont été à un niveau inférieur au niveau de titularisation de l'employé.

Programmes de perfectionnement

Programmes qui offrent des possibilités d'apprentissage et de perfectionnement en leadership grâce à du travail pratique et à des volets d'apprentissage structuré.

Prolongation d'un emploi de durée déterminée

Prolongation d'un emploi à temps partiel ou à temps plein pour une durée déterminée.

Prolongation d'une nomination intérimaire

Prolongation de l'exercice temporaire des fonctions d'un autre poste par un fonctionnaire.

Promotion

Nomination à un poste d'un niveau plus élevé.

Reclassification

La reclassification d'un poste se produit lorsque l'évaluation de la description de travail qui y est associée donne lieu à un changement de groupe professionnel ou de niveau, ou les deux, en raison d'une modification considérable des fonctions du poste. La reclassification peut être à la hausse – si le travail devient plus exigeant – ou à la baisse – si le travail devient moins exigeant.

Indicateurs avancés

Infrastructure, processus, méthodes et mesures définis dans les secteurs clés de changement du Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation et indicateurs pertinents nécessaires à l'atteinte de bons résultats en dotation.

Intégration des étudiants

Processus permettant aux gestionnaires d'embaucher des personnes qualifiées ayant obtenu un diplôme d'études postsecondaires récemment, pourvu qu'elles aient déjà travaillé au sein de la fonction publique dans le cadre de programmes d'emploi étudiants, tels que le Programme fédéral d'expérience de travail étudiant, le Programme de stages d'enseignement coopératif et d'internat ou le Programme des adjoints de recherche, conformément aux critères ou aux politiques de l'organisation.

Intervalle de confiance

Intervalle qui a une probabilité connue et contrôlée (généralement 95 % ou 99 %) de contenir la valeur réelle.

Justice

Valeur directrice de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui garantit que les décisions sont prises de façon objective et sont exemptes d'influence politique et de favoritisme personnel, que les politiques et pratiques reflètent un traitement équitable des personnes, et que celles-ci ont le droit d'être évaluées dans la langue officielle de leur choix.

Mérite

Constituant l'une des valeurs fondamentales de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, le mérite est à la base de la nomination lorsque la personne nommée possède les qualifications essentielles pour le travail à accomplir, telles que les a établi l'administrateur général, y compris compétence dans les langues officielles. Le gestionnaire subdélégué peut également prendre en considération les qualifications considérées comme un atout pour le travail, à l'heure actuelle ou à l'avenir, toute exigence opérationnelle ainsi que tout besoin organisationnel actuels ou à venir.

Mutation

Déplacement d'une personne d'un poste à un autre, conformément à la partie 3 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. La mutation ne peut pas représenter une promotion, ni modifier la durée d'un emploi pour passer d'un poste de durée déterminée à un poste pour une durée indéterminée. La personne mutée n'est plus titulaire du poste qu'elle occupait avant la mutation.

Nomination

Mesure prise en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) pour nommer une personne à un poste de la fonction publique ou à un niveau professionnel donné.

Nomination fondée sur les qualités du titulaire

Nomination interne au sein des groupes Recherche et Enseignement universitaire s'il existe un cadre d'avancement professionnel établi par l'administrateur général.

Accessibilité

Une des valeurs directrices de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui fait en sorte que quiconque au Canada a la possibilité raisonnable de poser sa candidature dans la langue officielle de son choix et de la voir prise en compte pour un emploi dans la fonction publique.

Activités de dotation

Désignent les nominations externes et internes à la fonction publique, les mutations, les affectations et les détachements.

Conversion de la durée d'emploi à durée déterminée à indéterminée

(avant la période cumulative visée)

Nomination non annoncée d'un employé de durée déterminée pour une période indéterminée au niveau de son poste d'attache avant la fin de la période de conversion.

Conversion de postes de durée déterminée

Lorsqu'une personne a occupé un poste de durée déterminée dans la même organisation pendant une période cumulative de trois ans sans interruption de service supérieure à 60 jours civils consécutifs, l'organisation doit nommer cette personne au niveau de son poste d'attache pour une période indéterminée.

Emploi pour une durée déterminée

Emploi à temps partiel ou à temps plein pendant une durée déterminée.

Emploi pour une période indéterminée

Emploi à temps plein ou à temps partiel, y compris l'emploi saisonnier, dont la durée n'est pas déterminée.

Fonction publique

Les ministères nommés à l'annexe I, les organisations inscrites à l'annexe IV et les organismes distincts énumérés à l'annexe V de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Groupe de pénurie

Groupe dans lequel il n'y a pas suffisamment de personnes possédant les compétences, les capacités ou la formation nécessaires pour la collectivité fonctionnelle.

Groupes désignés

Conformément à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, il s'agit des femmes, des Autochtones, des personnes handicapées et des membres des minorités visibles. Ces groupes sont souvent désignés sous le nom de groupes visés par l'équité en matière d'emploi.

Impartialité politique

Valeur fondamentale de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, l'impartialité assure que les nominations et promotions externes et internes à la fonction publique résultent d'un processus exempt de toute influence politique et sont conformes à la capacité et à la volonté des fonctionnaires de servir les gouvernements, quelle que soit leur appartenance politique.

JUS-1 : Proportion des candidats qui estiment que le processus d'évaluation était juste;

JUS-2 : Pourcentage de personnes occupant un poste intérimaire qui obtiennent ensuite un statut indéterminé au même poste ou à un poste semblable dans la même organisation.

Transparence

TRANS-1 : Plans des RH et stratégies de dotation communiqués sur les sites Web des organisations, et contenu clairement communiqué au personnel et aux gestionnaires;

TRANS-2 : Communication de renseignements liés à la dotation aux syndicats, et consultation de ces groupes par les organisations;

TRANS-3 : Durée d'affichage des postes;

TRANS-4 : Proportion des candidats qui estiment que les processus de dotation internes sont ouverts et transparents.

Annexe 3 – Indicateurs avancés de réussite à long terme

Effets attendus : Progrès envers les facteurs de succès clés

Résultats : Efficacité et respect des valeurs de dotation

Mérite

MER-1 : Satisfaction des gestionnaires – Qualité de l'embauche;

MER-2 : Pourcentage de nominations non impératives visant des personnes qui ne possèdent pas le profil linguistique demandé après l'expiration du délai prescrit par le règlement;

MER-3 : Proportion de candidats qui estiment que les exigences réelles du poste correspondent à celles qui ont été annoncées;

MER-4 : Proportion de candidats qui estiment que les qualifications et les critères annoncés pour le poste sont exempts de préjugés et d'obstacles;

MER-5 : Tendances en ce qui a trait aux plaintes fondées déposées auprès du TDDFP et aux enquêtes menées par la CFP sur des questions de dotation;

MER-6 : Tendances relatives aux enquêtes internes et aux plaintes fondées.

Impartialité

IMP-1 : Perception des gestionnaires en ce qui a trait aux pressions externes en faveur d'un candidat;

IMP-2 : Nombre de plaintes fondées portant sur l'influence politique dans la dotation.

Représentativité

REP-1 : Stratégies de dotation – équité en matière d'emploi (proportion des personnes embauchées par rapport à la disponibilité sur le marché du travail);

REP-2 : Nombre et pourcentage d'annonces visant des processus de dotation internes et externes ciblés pour les groupes d'équité en matière d'emploi (EF) en vue d'accroître l'accessibilité des membres des groupes d'EF aux postes de la fonction publique.

Accessibilité

ACC-1 : Proportion de processus externes non annoncés par rapport au nombre total de processus;

ACC-2 : Processus externes annoncés à l'échelle nationale par rapport au nombre total de processus;

ACC-3 : Proportion de processus internes non annoncés par rapport au nombre total de processus;

ACC-4 : Tendances en ce qui a trait au choix du processus de dotation par les gestionnaires.

Annexe 2 – Méthodologie

L'étude a été menée en utilisant le Cadre d'assurance de la qualité de Statistique Canada, afin de définir la qualité des données et de structurer les lignes d'enquête ainsi que les observations du rapport. Ce cadre définit les six dimensions de la qualité de l'information.

<i>Pertinence</i>	<p>Par pertinence des données statistiques, on entend la mesure dans laquelle les besoins réels des clients sont satisfaits. Pour être qualifiées de pertinentes, les données doivent éclairer les utilisateurs sur les questions les plus importantes à leurs yeux. L'évaluation de la pertinence est subjective, car celle-ci dépend des divers besoins des utilisateurs. Le défi du Bureau est de jauger les besoins conflictuels des utilisateurs actuels et potentiels afin de concevoir un programme qui réponde le mieux aux principaux besoins compte tenu des contraintes en matière de ressources.</p> <p>Par exactitude des données statistiques, on entend la mesure dans laquelle l'information décrit bien le phénomène qu'elle doit mesurer. Elle est habituellement exprimée en terme d'erreur dans les estimations statistiques et est traditionnellement décomposée en biais (erreur systématique) et variance (erreur aléatoire). On peut aussi la définir par rapport aux sources principales d'erreurs susceptibles de mener à des données imprécises (par exemple, couverture, échantillonnage, non-réponse, réponse).</p>
<i>Actualité</i>	<p>L'actualité des données statistiques correspond au délai entre le point de référence (ou la fin de la période de référence) auquel se rapporte l'information et la date à laquelle les données sont disponibles. Il doit souvent y avoir compromis entre l'actualité et l'exactitude de l'information. L'actualité influera sur la pertinence.</p>
<i>Accessibilité</i>	<p>Par accessibilité des données statistiques, on entend la facilité avec laquelle on peut se les procurer du Bureau. Il s'agit notamment de la facilité avec laquelle on peut constater que l'information existe de même que le caractère approprié de la présentation de l'information ou du média au moyen duquel on peut avoir accès aux données. Pour certains utilisateurs, le coût peut également être un aspect de l'accessibilité.</p>
<i>Intelligibilité</i>	<p>Par intelligibilité des données statistiques, on entend la disponibilité de renseignements supplémentaires et de métadonnées nécessaires à l'interprétation et à l'utilisation appropriée de ces données. Il s'agit en général de renseignements sur les variables, les classifications et les concepts sous-jacents utilisés, sur les méthodes de collecte et de traitement des données et sur les indicateurs de l'exactitude des données statistiques.</p>
<i>Cohérence</i>	<p>Par cohérence des données statistiques, on entend la mesure dans laquelle celles-ci peuvent être jumelées à d'autres renseignements statistiques dans un vaste cadre analytique au fil du temps. L'utilisation de concepts, de classifications et de populations cibles favorise la cohérence, tout comme l'utilisation de méthodes d'enquêtes communes. Par cohérence, on n'entend pas nécessairement la concordance numérique parfaite.</p>

Source: Le cadre d'assurance de la qualité de Statistique Canada, Septembre 2002

Les rapports trimestriels des nominations effectuées par les quatre organisations au cours de l'exercice financier 2007–2008 ont servi de base d'échantillonnage pour la sélection des processus et, par le fait même, des dossiers, à examiner. Parmi tous les processus, 40 processus de nomination non annoncés et 10 processus annoncés ont été choisis de façon aléatoire pour chaque organisation, sauf pour Bibliothèque et Archives Canada, qui n'avait procédé qu'à 36 processus de nomination non annoncés pendant cet exercice financier. Les dossiers qui n'étaient pas admissibles dans le cadre de l'étude, par exemple ceux qui visaient des mutations ou des prolongations d'emplois de durée déterminée, ont été remplacés par d'autres dossiers, également choisis au hasard. Le tableau 2 indique la population, la taille de l'échantillon et le nombre de dossiers qui ont été rejetés pour chaque organisation.

Tableau 2 : Résumé de l'échantillonnage

Organisation	Population		Échantillon		Dossiers rejetés
	Annoncés	Non annoncés	Annoncés	Non annoncés	
Agence canadienne de développement international	271	332	10	40	7
Citoyenneté et Immigration Canada	706	680	10	40	4
Bibliothèque et Archives Canada	188	36	10	32	5
Transports Canada	704	674	10	40	0
Total	1 869	1 722	40	152	16

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

Les intervalles de confiance relatifs aux échantillons de nominations non annoncées pour chaque organisation se situent à +/-10 % ou mieux, avec un niveau de confiance de 90 % et des taux d'écart de 20 % ou moins. L'intervalle de confiance relatif aux dossiers liés aux processus de nomination non annoncés pour toutes les organisations combinées est d'environ +/- 5 %, avec un niveau de confiance de 90 % et des taux d'écart de 20 % ou moins. L'intervalle de confiance relatif aux échantillons de dossiers liés à des processus de nomination annoncés pour toutes les organisations combinées est d'environ +/-10 %, toujours avec un niveau de confiance de 90 % et des taux d'écart de 20 % ou moins. Au besoin, on calcule des ratios pondérés de façon à tenir compte d'un échantillonnage non proportionnel.

Annexe 1 – Au sujet de l'étude

Objectif

L'étude visait, d'une part, à décrire les pratiques utilisées pour la collecte de données relatives aux processus de nomination non annoncés de même que les limites des données disponibles et, d'autre part, à examiner les risques inhérents et les domaines où il y a, pour la Commission de la fonction publique (CFP) et les organisations, place à amélioration.

Méthode

L'étude portait principalement sur les activités liées aux processus de nomination non annoncés de quatre organisations, au cours de la période du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2008. Les organisations ont été choisies en fonction des critères suivants : 1) masse critique de processus de nomination non annoncés; 2) organisations utilisant différents systèmes de gestion de l'information liés aux ressources humaines (RH); 3) organisations de grande taille et de taille moyenne; 4) organisations centralisées et décentralisées.

Au terme du processus de sélection, les organisations suivantes ont été choisies pour les besoins de l'étude :

- Agence canadienne de développement international ;
- Citoyenneté et Immigration Canada;
- Bibliothèque et Archives Canada;
- Transports Canada.

- Aux fins de l'atteinte des objectifs de l'étude, les renseignements ont été recueillis auprès de diverses sources, selon différents moyens, notamment :
 - entrevues avec des intervenants clés, y compris des représentants des opérations de RH et de la surveillance des RH, de même que des spécialistes des systèmes de RH de chacune des organisations;
 - examen des renseignements de l'organisation liés aux processus de nomination et de leur utilisation éventuelle dans le cadre de l'analyse des données;
 - observation (étape par étape) du processus de collecte de données, à partir du dossier de nomination jusqu'au système de gestion de l'information liée aux RH;
 - examen de la documentation, notamment des divers rapports de surveillance et des critères liés aux processus de nomination non annoncés;
 - examen d'un échantillon représentatif de dossiers de nomination.

Équipe chargée de l'étude

Vice président, Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études :
Jean Ste-Marie

Directeur général, Direction de la vérification et de l'évaluation à l'échelle du gouvernement :
Terry Hunt

Directrice, Division de la vérification et des études :
Ewa Ochmann

Gestionnaire de la vérification et des études :
Manon LeBrun

Gestionnaire, Systèmes et méthodologie :
Paul Pilon

Spécialiste fonctionnelle :
Maria Catana

Analystes :
Guillaume Fontaine
Linda McNamara
Renée Anne Ouellet

Étudiante :
Natalie Desimini

La qualité des données fournies par les organisations dépend de plusieurs facteurs interreliés, notamment la taille et la structure de l'organisation, le type de système de ressources humaines (RH) utilisé et la disponibilité des ressources qui maintiennent les renseignements sur les RH. La présente étude illustre à quel point les difficultés associées à la production de données de qualité varient grandement d'une organisation à l'autre.

Transports Canada dispose d'un système de RH qui permet de gérer les nominations et de produire facilement des données. Même si les données sont saisies dans plusieurs régions, elles sont gérées de façon centralisée. Le système utilisé peut être modifié en fonction des besoins de Transports Canada et des exigences des organismes centraux.

Le système de RH qu'utilise actuellement l'Agence canadienne de développement international, soit le SAP, est utilisé par quelques autres organisations. Étant donné que peu de ressources ont les compétences nécessaires pour modifier le système en question, il n'est pas nécessairement facile de l'adapter à ses besoins.

Bibliothèque et Archives Canada est une organisation de taille moyenne qui dispose de peu de ressources pour tenir à jour un système de RH complexe.

La gestion des données de RH de Citoyenneté et Immigration Canada est décentralisée, de sorte qu'il faut faire des recoupements avec les données consignées dans un système de suivi secondaire; il est par conséquent difficile de présenter de l'information concernant certaines nominations.

Trois des quatre organisations visées saisissent, de manière électronique, les renseignements détaillés concernant les processus non annoncés. Toutefois, pour deux d'entre elles, l'information est difficile d'accès. Si les données étaient accessibles, il serait possible d'évaluer de façon plus adéquate l'accessibilité aux postes. Toutefois, les organisations semblent déjà éprouver beaucoup de difficulté à satisfaire aux exigences actuelles liées aux rapports trimestriels de la Commission de la fonction publique (CFP).

La CFP s'est engagée à clarifier l'interprétation des lignes directrices en ce qui a trait à la prolongation des nominations intérimaires. En outre, la CFP examinera d'autres solutions et méthodes pour la collecte de données auprès des organisations.

Coherence : l'information recueillie par les diverses organisations doit être comparable

Par cohérence des données statistiques, on entend la mesure dans laquelle celles-ci peuvent être jumelées à d'autres renseignements statistiques. Dans ce cas-ci, il est essentiel qu'il y ait une forte cohérence entre les organisations quant à la présentation des rapports destinés à la CFP, de sorte que l'on puisse rassembler les données et faire des comparaisons valables entre celles-ci. Toutes les organisations doivent utiliser des concepts et des catégories, ou des groupes de données normalisées pour produire des statistiques fiables.

Selon le Rapport sur la collecte de données provisoires liées aux processus de nomination annoncés et non annoncés de 2006, il existe des divergences dans l'interprétation de certains processus de nomination. Comme il a déjà été mentionné, la CFP a envoyé une lettre en janvier 2008 pour expliquer les circonstances dans lesquelles un processus de dotation collective devait être désigné comme annoncé ou non annoncé.

Toutefois, l'examen des dossiers a mis au jour un autre problème de définition des données, plus précisément en ce qui a trait aux prolongations des nominations initialement de quatre mois ou plus. En effet, l'une des organisations considère les prolongations des nominations intermédiaires comme des nominations subséquentes non annoncées, tandis que les trois autres organisations les traitent comme des mesures administratives. Néanmoins, pour ce qui est des rapports trimestriels présentés à la CFP, deux des organisations considèrent qu'il s'agit là de nominations. Selon les décisions du Tribunal de la dotation de la fonction publique, les prolongations des nominations intermédiaires doivent être considérées comme des nominations. Toutefois, il n'existe à ce jour aucune interprétation des lignes directrices de la CFP à cet égard. Ce problème lié à la définition des données réduit la cohérence des données recueillies et transmises par la CFP; il peut avoir une incidence sur les comparaisons faites entre diverses organisations, et peut faire augmenter la proportion de processus de nomination non annoncés pour certaines d'entre elles. La CFP se penchera sur cette question au moment de l'examen de ses lignes directrices et de l'examen quinquennal de la LEFP.

Le problème de la définition des données entourant les prolongations des nominations intermédiaires réduit la cohérence des données transmises à la CFP.

Intelligibilité : les indicateurs avancés doivent être faciles à comprendre

On entend par intelligibilité la disponibilité des renseignements supplémentaires nécessaires à une bonne compréhension des indicateurs avancés. Les organisations ont la responsabilité de fournir des données à partir desquelles la CFP peut calculer les indicateurs avancés. Il incombe donc à la CFP de transmettre les renseignements supplémentaires nécessaires à l'interprétation des indicateurs avancés. Les indicateurs ACC-1 et ACC-3 constituent des variables relativement simples, et notre étude a permis de mettre la main sur de nombreux documents internes de la CFP décrivant la façon dont ces statistiques sont calculées.

Le calcul des indicateurs avancés liés à l'accessibilité est facile à comprendre et bien documenté.

de développement international estime qu'il faut environ 18 mois pour apporter les modifications nécessaires au SAP pour produire les rapports trimestriels de la CFP). Par conséquent, l'Agence canadienne de développement international puise plutôt les renseignements dont elle a besoin pour ces rapports, dans un fichier Excel destiné à la gestion des processus de nomination. Au besoin, l'organisation consulte les dossiers de nomination pour trouver l'information requise.

À Citoyenneté et Immigration Canada, pour s'assurer de la qualité des données liées aux rapports trimestriels, on commence par faire un rapprochement entre les données consignées dans PeopleSoft et celles qui figurent dans les fichiers Excel. Les anomalies sont ensuite examinées manuellement. La version actuelle du SIRH qu'utilise Bibliothèque et Archives Canada ne permet pas de faire des requêtes personnalisées. Le personnel se fonde donc sur l'interprétation du numéro du processus pour établir le type de processus ou, dans de nombreux cas, sur un examen manuel du dossier initial de nomination pour recueillir les données nécessaires à la préparation des rapports trimestriels destinés à la CFP. L'organisation est à concevoir une base de données Access pour la gestion des processus de nomination.

Transports Canada est la seule organisation qui utilise son système de RH pour gérer à la fois les processus d'embauche et les renseignements sur les postes. L'organisation peut modifier facilement son système et créer des requêtes personnalisées. Les rapports trimestriels destinés à la CFP sont préparés au moyen de requêtes électroniques.

L'accessibilité des données et la capacité de satisfaire à des demandes changeantes à cet égard varient grandement d'une organisation à l'autre. L'une d'entre elles conserve ses données de façon centralisée et est en mesure de faire des requêtes personnalisées sans trop d'effort. Les autres organisations doivent avoir recours à des procédures complexes pour produire les données, ce qui augmente de façon considérable le risque d'erreur et en réduit d'autant l'actualité.

Accessibilité : l'information recueillie doit être facilement accessible

Le temps et les efforts nécessaires à la transmission des données varient grandement d'une organisation à l'autre. Parmi l'ensemble des organisations fédérales, 15 % n'ont pas réussi à respecter le délai d'un mois qui leur est alloué pour la présentation des rapports trimestriels.

Les délais liés à l'extraction et à la préparation des données varient énormément d'une organisation à l'autre. Alors que Transports Canada est en mesure de produire son rapport trimestriel pour la CFP en quelques jours avec un minimum d'effort, Immigration Canada estime avoir besoin des services de 1,5 équivalent temps plein, pendant près d'un mois, pour préparer le même rapport. La situation de Citoyenneté et Immigration Canada est partiellement attribuable au fait qu'une grande partie de la gestion des données de RH de l'organisation est décentralisée, en raison de la structure même de l'organisation et de la nature du travail à exécuter.

Bibliothèque et Archives Canada et l'Agence canadienne de développement international ont également indiqué que la préparation des rapports trimestriels pour la CFP nécessitait beaucoup d'effort. Les organisations doivent soumettre leurs rapports trimestriels un mois après la fin de chaque trimestre. Au premier trimestre de l'exercice financier 2008–2009, environ 15 % de l'ensemble des organisations de l'administration fédérale n'ont pas réussi à respecter l'échéance fixée. Cette statistique n'illustre pas la nature des efforts qu'ont dû déployer les organisations pour établir les rapports trimestriels de la CFP; elle révèle toutefois que de nombreuses organisations ne gèrent pas les données de manière à y avoir accès facilement. Au cours de l'exercice financier précédent, deux des quatre organisations visées par cette étude ont demandé une prolongation du délai prévu pour soumettre leur rapport trimestriel.

Par accessibilité, on entend la facilité avec laquelle on peut réunir des données statistiques. Une accessibilité réduite peut être associée à une exactitude moindre, notamment à une mauvaise couverture et à un problème de validité. Les données les plus facilement accessibles sont souvent celles qui le sont par voie électronique et qui nécessitent peu de manipulation. Les données sont donc accessibles de façon normalisée (c'est-à-dire par des requêtes électroniques). Lorsque des erreurs se produisent dans le cadre d'une requête électronique, elles sont souvent de nature systémique, c'est-à-dire que le même type d'erreur peut se produire à maintes reprises. Pour éliminer ce type d'erreur, il suffit d'apporter une correction au système de RH. En revanche, les erreurs qui résultent du traitement manuel peuvent être attribuables à l'inexpérience, à la fatigue, à l'indifférence ou à des erreurs humaines. Par conséquent, les écarts liés à ce type d'erreurs sont beaucoup plus importants, tout en étant plus difficiles à cerner et à corriger.

Pour avoir accès à l'information, il faut, comme en ont témoigné les quatre organisations, déployer des efforts de différentes natures. Pour l'Agence canadienne de développement international, l'information consignée dans le SAP n'est pas facilement accessible, compte tenu du temps et des efforts nécessaires à la création d'une requête personnalisée (c'est-à-dire que l'Agence canadienne

Certains processus annoncés étaient codés comme des processus non annoncés. Plus précisément, alors que la première nomination découlant d'un processus annoncé était codée comme annoncée, les nominations subséquentes, énumérées sous le même numéro de processus, étaient codées comme non annoncées.

Des 40 dossiers de l'échantillon qui, selon les organisations, portaient sur des processus annoncés, seulement 1 (2 %) visait plutôt un processus non annoncé. Par ailleurs, parmi les 152 dossiers qui devaient, selon les organisations, concerner des processus non annoncés, 16 (11 %) visaient des processus annoncés. Parmi ceux-ci, 6 portaient sur des nominations subséquentes. Cette confusion entre les nominations annoncées et non annoncées dans le contexte des processus de dotation collective a soulevé plusieurs questions dans la collectivité des RH. Dans une lettre envoyée aux chefs des RH en janvier 2008 (08-02), il a été précisé qu'afin de maximiser la souplesse, il convenait de permettre aux gestionnaires de procéder à des nominations annoncées à partir d'un bassin, si l'annonce contenait des renseignements indiquant clairement comment, par qui, et pour quels groupes et niveaux professionnels les résultats du processus de dotation collective pouvaient être utilisés. Lorsque les nominations, à savoir la première nomination et les nominations subséquentes, qui sont effectuées à partir du bassin cadrent avec l'information qui a été fournie dans l'annonce, on considère qu'il s'agit d'une nomination annoncée.

On a également examiné les dossiers de façon à déterminer si les renseignements relatifs à la nature interne ou externe des nominations étaient exacts. Des 44 dossiers qui, selon les organisations, portaient sur des nominations externes, seulement 1 (2 %) visait en fait une nomination interne; par ailleurs, des 148 dossiers devant concerner des nominations internes, 7 (5 %) visaient des nominations externes.

L'exactitude varie d'une organisation à l'autre, compte tenu du sous-dénombrement, du surdénombrement, et des erreurs de codage décelées.

Actualité : l'information recueillie doit être disponible pour les clients dans un délai raisonnable

L'actualité correspond au délai entre la fin de la période de référence à laquelle renvoie l'information, et la date à laquelle les données sont disponibles. Dans le cas des rapports trimestriels de la CFP, deux stades de traitement des données ont une incidence sur l'actualité. Le premier est l'entrée ou la saisie de l'information en format électronique et le second, l'extraction de celle-ci dans un format qui peut être utilisé par la CFP ainsi que toute autre mesure de contrôle de la qualité nécessaire. À la lumière des entrevues menées au sein des organisations, les délais associés à la saisie de données en format électronique ne constituent pas un facteur ayant une incidence considérable sur l'actualité des données. Dans le cas des quatre organisations examinées, l'information était le plus souvent saisie dans des bases de données de RH en temps opportun, et les retards étaient minimes.

Exactitude : l'information recueillie doit décrire correctement les renseignements sur les nominations

Par exactitude, on entend la mesure dans laquelle l'information décrit bien le phénomène qu'elle doit mesurer. Deux aspects de l'exactitude s'appliquent aux données administratives : la couverture et la validité. La couverture correspond à la mesure dans laquelle la liste de nominations que les organisations fournissent à la CFP rend fidèlement compte des divers types de nominations effectuées. Il y a sous-dénombrement lorsqu'on omet de mentionner, dans cette liste, certaines nominations qui devraient y figurer et, surdénombrement, lorsqu'on y inscrit des nominations qui ne le devraient pas. La validité renvoie à l'exactitude des données qui figurent dans l'ensemble de données. La couverture et la validité représentent des conditions nécessaires à la production d'indicateurs précis.

La CFP reçoit les rapports trimestriels des organisations, lesquels font état des caractéristiques de toutes les nominations nécessaires au calcul des indicateurs ACC-1 et ACC-3 (p. ex. nominations à la fonction publique, promotions, nominations intérimaires d'une durée de quatre mois ou plus). En guise de procédure de contrôle de la qualité, les listes de nominations fournies par les organisations sont comparées à une liste des nominations inscrites dans la base de données fiscale de la CFP, qui est produite à partir de données sur la paye. Les résultats de la comparaison illustrent le degré de sous-dénombrement des rapports trimestriels.

Dans l'ensemble, les organisations du gouvernement fédéral ont informé la CFP de 69 % des nominations qui figurent dans la base de données fiscale de la CFP pour l'exercice financier 2007-2008. Pour ce qui est des quatre organisations visées par la présente étude, notons que Transports Canada a fourni une liste relativement complète de nominations (87 %). Bibliothèque et Archives Canada, et Citoyenneté et Immigration Canada ont pour leur part affiché des taux de sous-dénombrement près de la moyenne (68 % et 67 % respectivement), tandis que l'Agence canadienne de développement international a enregistré le taux le plus bas de sous-dénombrement (57 %).

Dans le cadre de l'examen des dossiers, on a également calculé le pourcentage de surdénombrement. Les rapports trimestriels que les organisations ont envoyé à la CFP pour l'exercice financier 2007-2008 faisaient état de processus qui n'auraient pas dû figurer dans les rapports, par exemple ceux qui sont liés à des mutations et à des prolongations d'emplois de durée déterminée. Seul le ministère des Transports a affiché un taux de surdénombrement de 0 %, alors que les trois autres organisations ont enregistré des taux de surdénombrement allant de 7 % à 12 %.

La validité de l'information transmise à la CFP revêt une importance tout aussi grande que la couverture. Selon l'examen des dossiers, l'information fournie contenait des erreurs. L'Agence canadienne de développement international a affiché le moins bon taux de couverture, mais les données recensées ne contenaient aucune erreur. À l'inverse, le ministère des Transports a envoyé l'information la plus complète, mais a enregistré le plus haut taux d'erreur (14 %). Toutefois, il convient de souligner que plus de la moitié des erreurs observées dans leurs dossiers étaient vraisemblablement attribuables à un problème systémique, qui a été réglé depuis.

les processus de nomination non annoncés ne représentent aucun risque lié à l'accessibilité. Par conséquent, en février 2009, la CFP a revu le type de processus de nomination applicable à l'intégration des étudiants; désormais, il convient de procéder par processus annoncé.

Dans sa stratégie interne de gestion du risque, l'Agence canadienne de développement international classe les processus non annoncés dans deux catégories : les processus qui représentent un risque considérable pour l'organisation (p. ex. nomination à un poste de niveau EX, nomination intérimaire pour une période de plus de 12 mois ou promotion) et ceux qui ne présentent qu'un faible risque (p. ex. reclassement, promotion dans le cadre d'un programme de perfectionnement approuvé ou l'intégration des étudiants). En plus d'avoir des processus d'approbation distincts pour ces deux catégories de processus non annoncés, l'Agence canadienne de développement international produit des statistiques individuelles pour chaque catégorie, puisqu'elle juge qu'il est plus important de surveiller les processus qui représentent un risque élevé et de limiter leur utilisation.

Toutes les organisations visées ont indiqué que la méthode de calcul actuelle des indicateurs ACC-1 et ACC-3 fournit une mesure ambiguë du rendement d'une organisation. La division de la CFP, qui est responsable du traitement des demandes de renseignements des organisations concernant l'analyse de données des indicateurs avancés, a d'ailleurs remarqué que cette opinion était partagée par l'ensemble des organisations du gouvernement. De même, la division de la CFP, qui a pour responsabilité de compiler les renseignements relatifs aux indicateurs avancés et d'en faire rapport aux organisations, a indiqué que le fait de disposer de renseignements plus précis concernant les types de processus non annoncés permettrait d'améliorer la pertinence de l'indicateur « accessibilité ». On tient actuellement des discussions avec les diverses organisations pour déterminer si les proportions (ACC-1 et ACC-3) qui sont calculées par la CFP rendent effectivement compte de l'accessibilité aux postes. La CFP se fonde sur cette information de même que sur d'autres renseignements pour établir la cote finale obtenue au regard de ces indicateurs avancés.

Pour illustrer l'incidence qu'aurait la redéfinition des indicateurs ACC-1 et ACC-3, on a recalculé les variables à partir des données tirées des dossiers examinés dans le cadre de l'étude. Selon la définition actuelle, l'indicateur ACC-1 (processus externes non annoncés) touchant les quatre organisations combinées affiche 24 %, et l'indicateur ACC-3 (processus internes non annoncés), 61 %. Or, par exemple, si nous faisons le calcul en tenant compte uniquement des nominations intérimaires, des prolongations de telles nominations, des promotions, des conversions la durée d'emploi de durée déterminée à indéterminée (avant la période cumulative visée), des groupes de pénurie et d'autres nominations, les proportions passent respectivement de 9 % à 38 %.

Les organisations s'entendent pour dire que la méthode de calcul actuelle des indicateurs avancés ACC-1 et ACC-3 ne permet pas d'évaluer de façon adéquate l'accessibilité aux postes de la fonction publique

Pertinence : l'information recueillie doit satisfaire aux exigences de la clientèle

Selon les *Questions et réponses* relatives au choix du processus, document connexe aux lignes directrices en matière de nomination, la CFP indique qu'il faut privilégier les processus de nomination annoncés de façon à respecter les valeurs directrices. Le respect de la valeur d'accessibilité garantit aux personnes d'avoir une possibilité raisonnable de postuler, et de voir leur candidature prise en considération pour un emploi. Toutefois, dans certaines circonstances, les processus de nomination non annoncés offrent aux administrateurs généraux la souplesse qui leur est nécessaire. Les nominations découlant de programmes de perfectionnement, de reclassements, du programme de rémunération d'affectation spéciale (PRAS) et de processus fondés sur les qualités du titulaire, de même que certaines nominations de membres de groupes visés par l'équité en matière d'emploi, sont normalement effectuées dans le cadre de processus de nomination non annoncés. Pour d'autres types de nominations, le recours à un processus non annoncé pourrait avoir une plus grande incidence sur les valeurs directrices.

Par pertinence des données statistiques, on entend la mesure dans laquelle les besoins réels des clients sont satisfaits. Les indicateurs ACC-1 et ACC-3 représentent la proportion de processus de nomination externes et internes qui, respectivement, sont non annoncés. La proportion de processus de nomination non annoncés sert d'indicateur de l'accessibilité aux postes de l'administration fédérale. Une proportion élevée des indicateurs ACC-1 et ACC-3 peut contribuer à un mauvais rendement à cet égard de la part des organisations.

Parmi les critères relatifs à l'utilisation d'un processus de nomination non annoncé, certains sont communs aux quatre organisations visées. Par exemple, les organisations ont toutes indiqué que les reclassements, les nominations intérimaires de moins de 12 mois, les programmes de perfectionnement, l'intégration des étudiants et les compétences très spécialisées constituaient des critères pouvant donner lieu à l'utilisation de processus de nomination non annoncés. D'autres critères ont également été retenus par plus d'une organisation, dont le PRAS, les nominations de membres des groupes visés par l'équité en matière d'emploi, la conversion de la durée d'emploi de durée déterminée à indéterminée (avant la période cumulative visée) et les situations d'urgence. En fonction des critères organisationnels mentionnés ci-haut, le type de processus de nomination non annoncé est saisi de façon électronique pour trois des quatre organisations.

Lors de discussions tenues avec les intervenants de la CFP et les quatre organisations choisies, des préoccupations ont été soulevées quant à la pertinence des indicateurs susmentionnés, compte tenu de la manière dont ils sont calculés. Les organisations ont critiqué la théorie selon laquelle des proportions élevées signifient nécessairement que l'accessibilité aux postes est moindre étant donné qu'il est possible d'avoir recours à des processus de nomination non annoncés pour accorder une promotion dans le cadre d'un programme de perfectionnement, pour nommer une personne à son propre poste après une reclassement ou pour intégrer des étudiants dans un poste de durée indéterminée ou déterminée. Les organisations estiment que, dans de telles circonstances,

Les quatre organisations ayant fait l'objet de l'étude utilisent un système officiel de ressources humaines (RH). Toutefois, trois d'entre elles ne se fondent pas uniquement sur leur système de RH pour fournir rapports trimestriels à l'intention de la Commission de la fonction publique (CCFP). En effet, ces organisations se servent d'un système distinct — le plus souvent conçu à l'intérieur de l'aide du logiciel Excel — pour gérer ce type d'information. Les systèmes de RH comme PeopleSoft, SAP et le SIRH servent avant tout à consigner des renseignements sur les postes; ils ne sont pas vraiment utilisés pour la gestion des processus de nomination. Le système de RH permet généralement de produire un numéro de processus au début du processus d'embauche; les autres renseignements sont normalement consignés après la nomination.

L'examen de divers dossiers choisis de façon aléatoire a permis d'établir que près de la moitié des processus non annoncés visent, soit des nominations intérimaires de quatre mois ou plus, soit la prolongation de telles nominations. Dans le tableau 1, on trouve, par ordre de fréquence, les divers types de processus non annoncés ayant eu lieu dans les quatre organisations visées, au cours de l'exercice financier 2007–2008.

Tableau 1 : Répartition des types de processus non annoncés

Type de processus non annoncé	N ^{bre}	%
Nomination intérimaire de quatre mois ou plus	49	36 %
Prolongations de nominations intérimaires	17	12 %
Intégration des étudiants	12	9 %
Programme de perfectionnement – à l'échelle de l'organisation	10	7 %
Reclassification	8	6 %
Promotion	8	6 %
Nomination fondée sur les qualités du titulaire	8	6 %
Équité en matière d'emploi	7	5 %
Conversion de la durée d'emploi de durée déterminée à indéterminée	6	4 %
Autres	5	4 %
Groupe de pénurie	4	3 %
Programme de rémunération d'affectation spéciale	2	1 %
Programme de perfectionnement pangouvernemental	1	1 %
Total	137	100 %

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

Contexte

Pour en savoir davantage sur les objectifs de l'étude et la méthode utilisée, voir l'annexe 1.

Environ 50 dossiers de chaque organisation choisie ont été examinés, lesquels comprenaient 10 processus de nomination annoncés et 40 processus de nomination non annoncés ayant eu cours pendant la période du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2008. Cet échantillon a permis d'évaluer la qualité générale des données de chaque organisation pour les processus non annoncés. L'examen combiné des processus annoncés de chaque organisation a donné une idée de la qualité générale des données dans l'ensemble des quatre organisations.

Dans le cadre de l'étude, on a procédé à des entrevues avec des intervenants clés des quatre organisations afin de comprendre leur processus de collecte de données et les risques qui y sont associés. On a également rencontré des intervenants de la CFP afin de cerner les exigences de l'organisation en matière d'établissement de rapports et les principales questions à cet égard. Par ailleurs, l'étude prévoyait une analyse de divers renseignements ainsi que de la documentation liée aux systèmes et aux nominations, notamment des rapports de surveillance organisationnelle. Enfin, l'étude a donné lieu à l'examen des processus de collecte de données à partir des systèmes de ressources humaines (RH) des organisations ainsi qu'à la revue d'un échantillon aléatoire de dossiers liés à des processus de nomination.

Il existe diverses raisons pour ne pas faire d'appel de candidatures dans le cadre d'un processus et avoir recours à un processus de nomination non annoncé. Par exemple, pour les programmes de perfectionnement, les éventuels participants doivent remplir les conditions de participation et posséder les qualifications requises, conformément aux conditions d'admission de l'organisation. De plus, on peut accorder une promotion subéquente non annoncée si le participant satisfait aux exigences liées à son niveau actuel et, par conséquent, se qualifie au niveau suivant. Une promotion au niveau suivant survient après qu'une évaluation a été effectuée au regard du profil de compétences pertinent, et qu'il a été déterminé que la personne satisfait aux autres exigences du programme. Comme il a été démontré, l'incidence sur les valeurs fondamentales et les valeurs directrices varie selon les circonstances entourant le choix du processus de nomination non annoncé.

Objectifs de l'étude

Méthode

L'étude visait, d'une part, à décrire les pratiques utilisées pour la collecte de données relatives aux processus de nomination non annoncés de même que les limites des données disponibles et, d'autre part, à examiner les risques inhérents et les domaines où il y a, pour la Commission de la fonction publique (CFP) et les organisations, place à amélioration.

L'étude a été menée à l'aide du Cadre d'assurance de la qualité de Statistique Canada qui définit les six dimensions de la qualité de l'information, soit la pertinence, l'exactitude, l'actualité, l'accessibilité, l'intelligibilité et la cohérence. Une définition complète de chacune de ces dimensions figure à l'annexe 2.

L'étude portait principalement sur les activités liées aux processus de nomination non annoncés de quatre organisations, soit l'Agence canadienne de développement international, Citoyenneté et Immigration Canada, Bibliothèque et Archives Canada et Transports Canada. Les organisations choisies sont assujetties à la LEFP.

Pièce 1 : Profil des organisations

Agence canadienne de développement international	Moyenne	Grande	Moyenne	Grande	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Citoyenneté et Immigration Canada		Grande		Moyenne	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Bibliothèque et Archives Canada				Moyenne	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Transports Canada				Grande	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	Taille												
	Régions	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	Système de RH utilisé	SAP	PeopleSoft	SIRH	SIRH	SAPT							
	Système de suivi secondaire utilisé	Oui	Oui	Oui	Oui	Non							
	Critères relatifs au choix de processus de nomination non annoncés	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui							
	Cote du RMORCD pour ACC-1	Possibilité d'amélioration	Acceptable	Acceptable	Attention requise	Acceptable							
	Cote du RMORCD pour ACC-3	Acceptable	Acceptable	Acceptable	Acceptable	Possibilité d'amélioration							
	Rapports pour la CFP	Trimestriels	Trimestriels	Trimestriels	Trimestriels	Trimestriels							
	Méthode générale d'extraction des données pour les rapports trimestriels	Utilisation d'un système de suivi secondaire	Utilisation d'un système de suivi secondaire et d'un système de RH	Examen des dossiers en fonction du numéro de processus	Utilisation d'un système de RH								

Source : Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études, Commission de la fonction publique du Canada

Dans son Rapport sur la collecte de données provisoires liées aux processus de nomination annoncés et non annoncés, produit en 2006, la CFP a signalé des problèmes concernant la qualité des données relatives aux nominations fournies par les organisations.

Il existe divers moyens par lesquels les organisations peuvent transmettre à la CFP les renseignements demandés. Elles peuvent notamment les télécharger à partir de leur système de RH, les consigner manuellement dans le gabarit Excel de la CFP ou avoir recours à tout autre format.

Comme il est indiqué dans le rapport du Conseil du regroupement d'utilisateurs des systèmes administratifs intitulé *A Retrospective and Current Analysis of the Corporate Administrative Systems Clusters in the Government of Canada 2007-2008 / Une analyse rétrospective et actuelle des groupes de systèmes administratifs ministériels au sein du gouvernement du Canada — 2007-2008*, les organisations de la fonction publique ont accès à divers systèmes administratifs pour la gestion de l'information liée aux RH. Les deux systèmes les plus utilisés sont le Système de gestion des ressources humaines du gouvernement du Canada (PeopleSoft) et le Système d'information sur les ressources humaines (SIRH). Il existe toutefois plusieurs autres systèmes de RH, notamment le Système intégré du personnel de Transports Canada (SIPT), et Systèmes, applications et produits (SAP).

À l'heure actuelle, les organisations doivent soumettre des données à la CFP tous les trimestres — ou deux fois l'an pour ce qui est des organisations de petite taille — sur leur utilisation des processus de nomination annoncés et non annoncés, précisant le type de processus : internes ou externes. La CFP se sert de ces renseignements pour calculer la proportion de processus de nomination externes non annoncés par rapport au nombre total de processus de nomination, soit l'indicateur avancé de l'Accessibilité 1 (ACC-1), de même que la proportion de processus de nomination internes non annoncés, toujours par rapport au nombre total de processus de nomination, soit l'indicateur avancé ACC-3 (voir l'annexe 3 pour la liste complète des indicateurs avancés liés à l'efficacité et au respect des valeurs de dotation). La proportion de processus de nomination non annoncés par rapport au nombre total de processus de nomination constitue pour la CFP un indicateur de l'efficacité d'une organisation et de la mesure dans laquelle elle respecte l'une des valeurs directrices, soit l'accessibilité. Toutefois, le peu d'information disponible concernant les circonstances dans lesquelles les processus de nomination non annoncés se déroulent limite la capacité d'évaluer les risques qui y sont liés.

La Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP), entrée en vigueur en 2005, de même que les lignes directrices en matière de nomination qui en découlent confèrent aux administrateurs généraux la marge de manœuvre nécessaire pour satisfaire aux besoins de leur organisation, notamment en matière de choix de processus. Un processus peut être interne ou externe et, dans les deux cas, annoncé ou non annoncé. Les valeurs fondamentales que sont le mérite et l'impartialité, ainsi que les valeurs directrices de justice, de transparence, d'accessibilité et de représentativité guident le choix du processus de nomination.

Selon les lignes directrices en matière de choix du processus de nomination de la Commission de la fonction publique (CFP) et les documents connexes, il faut prendre en considération non seulement les valeurs fondamentales, les valeurs directrices et les plans de ressources humaines (RH), mais également les exigences relatives aux postes, les réalités opérationnelles, le marché du travail et d'autres facteurs liés aux situations à court terme. La CFP estime toutefois que les valeurs fondamentales et directrices devraient plus souvent donner lieu à des processus annoncés, qu'à des processus non annoncés.

Dans le cadre de leurs responsabilités, les administrateurs généraux doivent établir des critères d'avoir recours à un processus non annoncé. Selon le *Rapport annuel 2007-2008 de la Commission de la fonction publique*, la tenue de processus de nomination non annoncés peut convenir dans certaines circonstances; les gestionnaires peuvent notamment y avoir recours pour les nominations faites à la suite d'une reclassification ou pour des promotions accordées au terme de programmes de perfectionnement.

Enjeu de l'étude

Au fil des ans, la CFP en est venue à établir que les processus de nomination non annoncés représentaient un secteur de risque nécessitant une surveillance accrue de la part des administrateurs généraux aux fins du respect des valeurs fondamentales et directrices. Par conséquent, la CFP a souligné la nécessité de recueillir des renseignements plus rigoureux et détaillés au sujet des processus de nomination non annoncés. Elle a par ailleurs constaté qu'il était nécessaire d'exercer une surveillance continue pour pouvoir compter sur des renseignements fiables aux fins de l'évaluation du rendement organisationnel, et pour assurer le respect des valeurs fondamentales et directrices. Tel qu'indiqué dans son rapport annuel de 2007-2008, la CFP estime que 43 % de toutes les nominations, qu'elles soient internes ou externes, effectuées en vertu de la LEFP en 2007-2008, l'ont été au moyen de processus non annoncés. Ce chiffre s'établit à 28 % pour les nominations externes. Il convient de souligner que 70 % des nominations intérieures ont été effectuées à la suite de processus non annoncés.

Les quatre organisations ayant fait l'objet de l'étude utilisent un système officiel de ressources humaines (RH). Toutefois, trois d'entre elles ne se fondent pas uniquement sur leur système de RH pour fournir des renseignements à la CFP. L'Agence canadienne de développement international, par exemple, tient une base de données distincte dans un fichier Excel pour la gestion des processus d'embauche. À Citoyenneté et Immigration Canada, la saisie de données dans PeopleSoft est très décentralisée, de sorte que l'organisation doit faire des recoupements entre les données consignées dans PeopleSoft et celles qui le sont dans des fichiers Excel. À Bibliothèque et Archives Canada, la version du Système d'information sur les ressources humaines (SIRH) utilisée ne permet pas de faire des requêtes personnalisées; par conséquent, le personnel se fonde sur le numéro du processus ou sur un examen manuel du dossier de nomination pour établir le type de processus de nomination. Transports Canada est donc l'unique organisation qui utilise son système de RH pour gérer à la fois le processus d'embauche et les renseignements sur le poste.

Bien que le calcul des indicateurs avancés liés à l'accessibilité soit facile à comprendre et qu'il soit bien expliqué dans divers documents, les organisations s'entendent pour dire que la proportion de processus de nomination non annoncés (ACC-1 et ACC-3) ne permet pas d'estimer adéquatement la mesure dans laquelle la valeur d'accessibilité aux postes de la fonction publique est respectée (voir l'annexe 3 pour la liste complète des indicateurs avancés liés à l'efficacité et au respect des valeurs de dotation).

L'étude a permis d'établir que l'exactitude varie selon l'organisation et que des problèmes de surdénombrement et de sous-dénombrement existent. Des erreurs de codage ont également été observées. Le temps et les efforts requis aux fins de la présentation des données à la CFP ainsi que la capacité de satisfaire à des exigences changeantes varient énormément d'une organisation à l'autre. Il y a peu de cohérence dans les renseignements fournis à la CFP relativement à la prolongation des nominations intermédiaires. En effet, l'une des organisations considère de telles prolongations comme des nominations subséquentes non annoncées, tandis que les trois autres les traitent comme des mesures administratives. Néanmoins, pour ce qui est des rapports trimestriels présentés à la CFP, deux des organisations considèrent qu'il s'agit là de nominations.

La CFP s'est engagée à clarifier l'interprétation des lignes directrices en ce qui a trait à la prolongation des nominations intermédiaires. En outre, la CFP examinera d'autres solutions et méthodes pour la collecte de données auprès des organisations.

La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), entrée en vigueur en 2005, de même que les lignes directrices en matière de nomination qui en découlent confèrent aux administrateurs généraux la marge de manœuvre nécessaire pour satisfaire aux besoins de leur organisation, notamment en matière de choix de processus. Les valeurs fondamentales que sont le mérite et l'impartialité, ainsi que les valeurs directrices de justice, de transparence, d'accessibilité et de représentativité guident le choix du processus de nomination.

La Commission de la fonction publique (CFP) a établi que les processus de nomination non annoncés représentaient un secteur de risque qui nécessitaient une surveillance accrue de la part des administrateurs généraux afin que le respect des valeurs fondamentales et des valeurs directrices soit maintenu. En outre, la CFP a souligné la nécessité de recueillir des renseignements plus rigoureux et détaillés au sujet des processus de nomination non annoncés.

La proportion de processus de nomination non annoncés par rapport au nombre total de processus de nomination constitue, pour la CFP, un indicateur de l'efficacité d'une organisation et de la mesure dans laquelle elle respecte l'une des valeurs directrices, soit l'accessibilité. Toutefois, le peu d'information disponible concernant les circonstances dans lesquelles les processus de nomination non annoncés se déroulent limite la capacité d'évaluer les risques qui y sont liés.

L'étude visait, d'une part, à décrire les pratiques utilisées pour la collecte de données relatives aux processus de nomination non annoncés de même que les limites des données disponibles et, d'autre part, à examiner les risques inhérents et les domaines où il y a, pour la CFP et les organisations, place à amélioration.

L'étude portait principalement sur les activités liées aux processus de nomination non annoncés de quatre organisations, soit l'Agence canadienne de développement international, Citoyenneté et Immigration Canada, Bibliothèque et Archives Canada et Transports Canada. Dans le cadre de l'étude, environ 50 dossiers de chaque organisation choisie ont été examinés, lesquels comprenaient 10 processus de nomination annoncés et 40 processus de nomination non annoncés ayant eu cours pendant la période du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2008.

Table des matières

Résumé	3
Introduction	5
Cadre général	5
Enjeu de l'étude	5
Objectifs de l'étude	7
Méthode	7
Contexte	8
Observations	9
Aperçu	9
Pertinence : l'information recueillie doit satisfaire aux exigences de la clientèle	10
Exactitude : l'information recueillie doit décrire correctement les renseignements sur les nominations	12
Actualité : l'information recueillie doit être disponible pour les clients dans un délai raisonnable	13
Accessibilité : l'information recueillie doit être facilement accessible	14
Intelligibilité : les indicateurs avancés doivent être faciles à comprendre	15
Cohérence : l'information recueillie par les diverses organisations doit être comparable	16
Conclusion	17
Équipe chargée de l'étude	18
Annexes	19
Annexe 1 : Au sujet de l'étude	19
Annexe 2 : Méthodologie	21
Annexe 3 : Indicateurs avancés de réussite à long terme	22
Annexe 4 : Glossaire	24

**Étude sur la collecte de données
relatives aux processus de
nomination non annoncés**

Étude de la Commission de la
fonction publique du Canada

Octobre 2009



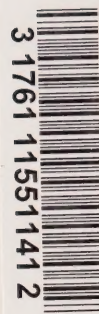
Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7

Renseignements : 613 992 9562
Télécopieur : 613 992 9352

Le présent rapport peut également être consulté sur notre site Web
à l'adresse suivante : www.psc-cfp.gc.ca.

No de catalogue : SC3-146/2009
ISBN 978-1-100-50110-9

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
la Commission de la fonction publique du Canada, 2009



Octobre 2009

**Étude sur la collecte de données
relatives aux processus de
nomination non annoncés
Étude de la Commission de la
fonction publique du Canada**

